

Artikel 1F Vluchtelingenverdrag

Tussentijds Bericht Vreemdelingen-circulaire TBV 2001/37

Aan:

- de Korpschefs Politieregio's
- de Staf van de Koninklijke
Marechaussee

i.a.a.:

- de Procureurs-Generaal

*Onderdeel: Stafdirectie
Uitvoeringsbeleid*

Datum: 10 december 2001

Ons kenmerk: 5097682/01/IND

Code: TBV 2001/37

*Juridische achtergrond: Artikel 31,
tweede lid, onder k Vreemdelingenwet;
artikel 3.77 en 3.107*

*Vreemdelingenbesluit; C1/5.13.3;
C1/4.6.4; C3/10.14*

*Geldig van/tot: 7 januari 2002 tot 7
januari 2003*

*Onderwerp: Artikel 1F
Vluchtelingenverdrag*

Inleiding

De Staatssecretaris van Justitie heeft in de brief van 28 november 1997 aan de voorzitter van de Tweede Kamer de uitgangspunten neergelegd van het beleid aangaande het uitsluitingsartikel 1F van het Vluchtelingenverdrag (TK 1997-1998, 19 637, nr. 295). Dit artikel ziet onder meer op personen ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat zij zich schuldig hebben gemaakt aan oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid en/of ernstige niet-politieke misdrijven. In dit Tussentijds Bericht Vreemdelingen-circulaire (TBV) worden de beleidsmatige keuzes met betrekking tot de reikwijdte en toepasbaarheid van artikel 1F uiteengezet.

Dit TBV is ter vervanging van IND-werkinstructie 163, waarin de huidige behandeling van 1F-zaken door de IND staat beschreven. Dit TBV vormt verder een aanvulling op de brief van 28 november 1997 en de tekst in C1/5.13.3, C1/4.6.4 en C3/10.14.

Inhoud

*Bij eerstvolgende aanvulling
Vreemdelingen-circulaire de volgende
paragraafkop toevoegen na C1/5.13.3
Artikel 1F Vluchtelingenverdrag:*

13.3.1 Algemeen

*Bij eerstvolgende aanvulling
Vreemdelingen-circulaire toevoegen aan
C1/5.13.3, na 1e alinea ("De aanvraag
tot het verlenen van een verblijfsver-
gunning voor bepaalde tijd als bedoeld
in artikel 14 van de Wet ... gedragin-
gen als bedoeld in artikel 1F van het
Vluchtelingenverdrag, of (...")):*

Zie B1/2.2.4.

*Bij eerstvolgende aanvulling
Vreemdelingen-circulaire de volgende
twee paragraafkoppen en bijbehorende
tekst toevoegen aan C1/5.13.3, na de
laatste alinea ("Noch aan het
Vluchtelingenverdrag, noch aan de
Vreemdelingenwet kan aanspraak op
verblijf worden ontleend ... De vreem-
deling wordt, zodra de nationale
rechtsmiddelen zijn uitgeput, uitgeslo-
ten van alle voorzieningen"):*

13.3.2 Definitie van begrippen

Ingevolge artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag zijn de bepalingen van dat Verdrag niet van toepassing op een persoon ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat:

a. hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan, zoals omschreven in de internationale overeenkomsten welke zijn opgesteld om bepalingen met betrekking tot deze misdrijven in het leven te roepen; b. hij een ernstig niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten; of
c. hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties (VN).

Ad a. Misdrijven tegen de vrede, oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid (artikel 1F (a))

Artikel 6 van het Handvest van het Internationaal Militair Tribunaal van 8 augustus 1945 (hierna Neurenberg-Handvest) geeft algemene definities van de in artikel 1F, aanhef en onder a, genoemde categorieën van misdrijven. Het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof van 17 juli 1998¹ geeft de meest recente definities van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid waarover het Internationaal Strafhof rechtsmacht heeft².

1. *Misdrijven tegen de vrede* worden gedefinieerd in artikel 6 (a) van het Neurenberg-Handvest van 1945³. Misdrijven tegen de vrede kunnen alleen begaan zijn gedurende internationaal gewapende conflicten. Hierbij dient aangetekend te worden dat de kring van personen die misdrijven tegen de vrede kunnen begaan een zeer beperkte is en in het bijzonder betrekking heeft op machthebbers, regeringsleden en wellicht generaals.

2. *Oorlogsmisdrijven* worden gedefinieerd in artikel 8 van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof als ernstige inbreuken op de Verdragen van Genève van 1949; andere ernstige schendingen van de wetten en gebruiken die toepasselijk zijn in een internationaal gewapend conflict binnen het gevestigde kader van het internationale recht; in geval van een gewapend conflict dat niet internationaal van aard is, ernstige schendingen van gemeenschappelijk artikel 3 van de Verdragen van Genève van 1949; en andere ernstige schendingen van de wetten en gebruiken die gelden in geval van gewapende conflicten die niet internationaal van aard zijn, binnen het gevestigde kader van internationaal recht. Dit laat onverlet dat zogenaamde "niet-ernstige inbreuken" op de Verdragen van Genève ook van belang zijn voor de toepassing van artikel 1F (a). Daarnaast zijn er nog andere - oudere - internationale instrumenten waar-

in oorlogsmisdrijven worden gedefinieerd, zoals het Neurenberg-Handvest (artikel 6 (b)). Voorbeelden van oorlogsmisdrijven zijn de handelingen zoals onder meer weergegeven in Neurenberg-Handvest van 1945 (artikel 6 (b)), het Genocide Verdrag van 1948 (artikel 1 tot en met 4), de vier Rode Kruis Verdragen van Genève van 1949, de Aanvullende Protocolen I en II bij deze Verdragen van 1977, het Cultuurgoederenverdrag van Den Haag van 1954 (artikel 18 en 19), het Verdrag inzake Burger- en Politieke rechten van 1966 (artikel 6 (recht op leven), 7 (verbod van foltering) en 8 (verbod van slavernij)), het Verdrag tegen foltering van 1984, verschillende wapenverdragen zoals het Verdrag van Parijs inzake chemische wapens van 1993, en het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof van 1998 (artikel 8).

Interne gewapende conflicten: Reeds in het gemeenschappelijk artikel 3 van de Verdragen van Genève van 1949 en het daarbij behorende Aanvullende Protocol II van 1977 zijn regels opgenomen welke van toepassing zijn op interne gewapende conflicten. Het Joegoslavië Tribunaal heeft bevestigd dat schendingen van internationaal humanitair recht gedurende een gewapend conflict oorlogsmisdrijven constitueren, ongeacht of het gewapend conflict een internationaal of intern karakter draagt⁴. Voorts is van belang dat schendingen van meerbedoeld artikel 3, begaan gedurende een intern gewapend conflict, krachtens artikel 8, tweede lid, onder c, van het Statuut van Rome, oorlogsmisdrijven constitueren. Bij de beoordeling of sprake is van een intern gewapend conflict wordt meegewogen dat er sprake moet zijn van grootschalige gewelddadigheden, dat aan het conflict duidelijk identificeerbare partijen deelnemen en dat gedurende het conflict de deelnemende partijen een gedeelte van het bewoonde grondgebied van de betreffende staat feitelijk in handen hebben. Situaties van interne ongeregelde en spanningen, zoals rellen, op zichzelf staande en sporadisch voorkomende daden van geweld en andere handelingen van soortgelijke aard, worden niet geacht "gewapende conflicten" te zijn in de zin van het oorlogsrecht.

3. Misdrijven tegen de menselijkheid worden gedefinieerd in artikel 7 van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof als elk van de in dit artikel 7, eerste lid, genoemde handelingen, indien gepleegd als onderdeel van een wijdverbreide of stelselmatige aanval gericht tegen een burgerbevolking, met kennis van de aanval. Deze handelingen kunnen ook in vreedstijd gepleegd worden. Daarnaast zijn er nog andere - oudere - internationale instrumenten waarin misdrijven tegen de menselijkheid worden gedefinieerd, zoals het Neurenberg-Handvest (artikel 6 (c)). Om te kunnen spreken van een misdrijf tegen de menselijkheid dient eerst te worden nagegaan of de betreffende handeling is gepleegd 'als onderdeel van een wijdverbreide of stelselmatige aanval gericht tegen een burgerbevolking'. Indien hiervan sprake is dient als onderdeel van de zogenaamde 'personal and knowing participation test' (zie 13.3.3) te worden bepaald of betrokkene 'kennis van de aanval' had of zou moeten hebben gehad en individueel voor de handeling verantwoordelijk kan worden gehouden.

Inhumane behandeling van een individu constitueert bijvoorbeeld een misdrijf tegen de menselijkheid indien deze behandeling onderdeel vormt van een reeks handelingen met dezelfde politieke, raciale, religieuze of culturele motieven.

Andere voorbeelden van misdrijven tegen de menselijkheid zijn de handelingen zoals weergegeven in eerdergenoemde verdragen en instrumenten, mits de handelingen op systematische wijze en/of op grote schaal hebben plaatsgevonden en zijn gericht tegen een burgerbevolking. Voorbeelden hiervan zijn de misdrijven van genocide en foltering zoals respectievelijk weergegeven in het Genocide Verdrag van 1948 en het Verdrag tegen foltering van 1984.

Ad b. Ernstige niet-politieke misdrijven (artikel 1F (b))

Factoren die een rol spelen bij het bepalen van de ernst van een misdrijf zijn de aard van de handeling en de omvang van de gevolgen van de handeling. Uitgangspunt bij het bepalen of er sprake is van een ernstig misdrijf is dat de internationale bescherming als vluchteling slechts dient te worden onthouden aan personen die

deze bescherming evident onwaardig zijn op grond van de door hen gepleegde misdrijven.

Indien wordt gesteld dat bepaalde ernstige misdrijven zijn gepleegd om een politieke doelstelling na te streven dient na het uitvoeren van de zogenaamde predominantietest (zie 13.3.3) te worden bepaald of er wel of geen sprake is van een politiek misdrijf.

De volgende misdrijven moeten worden aangemerkt als ernstig niet-politiek misdrijf in de zin van artikel 1F (b), ook indien de pleger zich beroept op de politieke aard van het delict:

- moord, doodslag of terroristische activiteiten zoals omschreven in het Europees Verdrag ter bestrijding van terrorisme van 1977⁵;
- het deelnemen aan en/of ondersteunen van terroristische activiteiten zoals omschreven in de resoluties 1269 en 1373 van de Veiligheidsraad van de VN van respectievelijk 19 oktober 1999 en 28 september 2001 inzake terrorisme⁶;
- verkrachting⁷;
- oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid, foltering, genocide⁸ en slavernij/slavenhandel⁹;
- misdrijven die vallen binnen de delictomschrijving van enig bindend internationaal instrument dat bepaalt dat er in geval van een misdrijf dat binnen het bereik van dat instrument valt geen sprake kan zijn van een politiek misdrijf en/of van vluchtelingenstatus; en
- andere ernstige misdrijven, waarbij is aangevoerd dat deze zijn gepleegd om een politieke doelstelling na te streven, maar die na uitvoering van de predominantietest als niet-politiek moeten worden aangemerkt¹⁰.

Ad c. Handelingen in strijd met de doelstellingen en beginselen van de VN (artikel 1F (c))

De doelstellingen van de VN staan opgesomd in de preambule en artikel 1 van het Handvest van de VN van 1945. De beginselen van de VN staan opgesomd in artikel 2 van het Handvest. Artikel 1F (c) is van toepassing op gevallen van schendingen van deze doelstellingen en beginselen en heeft in het bijzonder betrekking op personen met een hoge openbare functie die uit hoofde van hun verantwoordelijkheden handelingen hebben bevolen

of toegestaan die in strijd zijn met genoemde doelstellingen en/of beginselen, alsmede op personen die verantwoordelijkheid hebben gedragen voor dergelijke handelingen, bijvoorbeeld omdat zij deel uitmaakten van de veiligheidsdiensten. Om te beoordelen of een handeling al dan niet strijdig is met de doelstellingen en beginselen van de VN dient rekening gehouden te worden met de overeenkomsten en resoluties die ter zake zijn aangenomen in het kader van de VN organisatie. De volgende handelingen vallen in ieder geval onder artikel 1F (c):

- handelingen die expliciet zijn genoemd door het Internationaal Hof van Justitie, de Algemene Vergadering of de Veiligheidsraad van de VN als strijdig met de doelstellingen en/of beginselen van de VN. Hieronder valt onder meer internationaal terrorisme, zoals bijvoorbeeld is verklaard in resolutie 1373 van de Veiligheidsraad van de VN van 28 september 2001¹¹; en

- misdrijven die strafbaar zijn gesteld in het internationaal recht en waarvoor universele jurisdictie geldt, zoals oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid en misdrijven tegen de vrede. Dergelijke misdrijven zijn evident in strijd met één of meerdere doelstellingen en/of beginselen van de VN.

Thans geldt dat artikel 1F(c) niet als zelfstandige afwijzingsgrond wordt gehanteerd.

13.3.3 Bewijslast en -maatstaf

De bewijslast voor het aantonen van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag is een bijzondere. De Staatssecretaris van Justitie moet aantonen dat er “ernstige redenen” zijn om te veronderstellen dat de vreemdeling onder de criteria van artikel 1F valt. De veronderstelling dat artikel 1F van toepassing is hoeft niet bewezen te worden volgens de in het strafrecht gehanteerde bewijsmaatstaf, maar moet niettemin zorgvuldig worden gemotiveerd.

Als er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat de vreemdeling zich aan een in artikel 1F bedoelde handeling heeft schuldig gemaakt dient betrokkene, wil hij voorkomen dat op hem artikel 1F van toepassing zal worden verklaard, een en ander gemotiveerd te weerleggen.

a. Algemeen kader: de ‘personal and knowing participation test’

Teneinde te kunnen bepalen of betrokkene individueel voor artikel 1F handelingen verantwoordelijk dient te worden gehouden, dient de ‘personal and knowing participation test’ te worden toegepast. Dit wil zeggen dat moet worden bezien of ten aanzien van betrokkene kan worden aangenomen dat hij weet heeft gehad of had behoren te hebben van het plegen van het betreffende misdrijf/de betreffende misdrijven (‘knowing participation’) én of hij op enige wijze hieraan persoonlijk heeft deelgenomen (‘personal participation’). Indien hiervan sprake is kan aan betrokkene artikel 1F worden tegengeworpen. De hieronder beschreven ‘personal and knowing participation test’ is in lijn met het gestelde in het Statuut van Rome (artikel 25 en 27 tot en met 33).

‘Knowing participation’

Indien aan één van de volgende situaties is voldaan is er sprake van ‘knowing participation’:

1. indien betrokkene werkzaam was voor een onderdeel van een regerings- of overheidsorgaan, bijvoorbeeld voor een onderdeel van het leger, de veiligheidsdienst of de politie, dat volgens gezaghebbende en vrij toegankelijke rapportages op systematische wijze en/of op grote schaal misdrijven als bedoeld in artikel 1F heeft gepleegd in de periode dat betrokkene daar werkzaam was;
2. indien betrokkene werkzaam was voor een organisatie waarvan de Staatssecretaris van Justitie op basis van informatie van de Minister van Buitenlandse Zaken of andere hiertoe geëigende instanties heeft geconcludeerd dat aan personen die behoren tot bepaalde categorieën van deze organisatie en die een verblijfsvergunning aanvragen in Nederland in de regel artikel 1F zal worden tegengeworpen; of
3. indien betrokkene heeft deelgenomen aan handelingen waarvan hij wist of had behoren te weten dat het hier misdrijven betrof als bedoeld in artikel 1F, zonder dat hij deel uitmaakte van een orgaan of organisatie als bedoeld onder 1 en 2.

NB. Ten aanzien van *kindsoldaten* is bijzondere aandacht geboden bij de beoordeling of er sprake is van ‘kno-

wing participation’. Als uitgangspunt wordt genomen dat bij vreemdelingen jonger dan achttien jaar (in verhoogde mate) rekening dient te worden gehouden met hun leeftijd.

Steeds dienen alle feiten en omstandigheden van het individuele geval in aanmerking te worden genomen. Tot deze feiten en omstandigheden behoren onder meer:

- de leeftijd op het moment van indiensttreding;
- het al dan niet vrijwillige karakter indiensttreding;
- de consequenties bij weigering indiensttreding¹²;
- wilsverlammende gebeurtenissen bij indiensttreding¹³;
- de duur van het kindsoldatschap;
- de aanwezigheid van mogelijkheden (eerder) te ontsnappen en/of zich aan persoonlijke deelname aan misdrijven te onttrekken;
- het gedwongen gebruik van drugs en/of medicatie; en
- bevorderingen wegens ‘goede prestaties’.

‘Personal participation’

Onder ‘personal participation’ wordt hier niet slechts verstaan het door betrokkene zelf of in diens opdracht plegen van het misdrijf, maar ook het door betrokkene direct faciliteren hiervan. Hiervan is sprake als zonder het handelen of nalaten van betrokkene het misdrijf niet zou zijn gepleegd of dat het aanzienlijk moeilijker zou zijn geweest het misdrijf te plegen. Indien aan één van de volgende situaties is voldaan is er sprake van ‘personal participation’:

1. indien uit verklaringen van betrokkene of uit ontvangen informatie blijkt dat betrokkene het misdrijf als bedoeld in artikel 1F persoonlijk heeft gepleegd;
2. indien uit verklaringen van betrokkene of uit ontvangen informatie blijkt dat het misdrijf als bedoeld in artikel 1F onder verantwoordelijkheid van betrokkene als meerdere is gepleegd;
3. indien uit verklaringen van betrokkene of uit ontvangen informatie blijkt dat het misdrijf als bedoeld in artikel 1F door betrokkene direct is gefaciliteerd, dat wil zeggen dat zijn handelen en/of nalaten in wezenlijke mate ertoe heeft bijgedragen. Onder wezenlijke bijdrage dient te worden verstaan dat de bijdrage een feitelijk effect heeft gehad op het begaan van

een misdrijf en dat het misdrijf hoogstwaarschijnlijk niet op dezelfde wijze zou hebben plaatsgevonden indien niemand de rol van betrokkene had vervuld dan wel indien betrokkene gebruik had gemaakt van mogelijkheden het misdrijf te voorkomen; of

4. indien betrokkene behoorde tot een categorie van personen binnen een organisatie waarvan de Staatssecretaris van Justitie op basis van informatie van de Minister van Buitenlandse Zaken of andere hiertoe geëigende instanties heeft geconcludeerd dat aan personen die behoren tot deze categorie en die een verblijfsvergunning aanvragen in Nederland in de regel artikel 1F zal worden tegengeworpen, tenzij de betreffende vreemdeling kan aantonen dat er in zijn individuele geval sprake is van een significante uitzondering.

Verweren

Hieronder komen enkele verweren aan bod die betrokkene kan inbrengen en wordt weergegeven in hoeverre betrokkene daarmee (niet) gevrijwaard is van de individuele verantwoordelijkheid voor zijn handelingen.

1. Handelen op bevel van een meerdere of in officiële hoedanigheid:

Uitgangspunt is dat handelen op bevel van een meerdere of in officiële hoedanigheid niet ertoe leidt dat betrokkene daarmee gevrijwaard is van verantwoordelijkheid voor zijn handelingen. Gezien de ernst van een misdrijf in de zin van artikel 1F dient het handelen van betrokkene voor zover dat onder artikel 1F valt als manifest onwettig te worden beschouwd. Evenwel, binnen de rechtsmacht van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof (artikel 33) wordt een persoon niet ontheven van zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid indien hij een misdrijf heeft gepleegd op bevel van een regering of van een meerdere, militair of burger, tenzij:

- de persoon wettelijk verplicht was bevelen van de desbetreffende regering of meerdere op te volgen; én
- de persoon geen kennis had van het feit dat het bevel onwettig was; én
- het bevel niet onmiskenbaar onwettig was.

Het betreft hier dus cumulatieve voorwaarden.

2. *Dwang*: Indien aan één van de volgende situaties is voldaan leidt handelen onder dwang er in ieder geval niet toe dat betrokkene daarmee gevrijwaard is van verantwoordelijkheid voor zijn daden:

- indien geen geloof gehecht kan worden aan het bestaan van de door betrokkene gestelde dwang;
- indien voor betrokkene de mogelijkheid bestond zich te onttrekken aan het begane misdrijf;
- indien betrokkene reeds geruime tijd in dienst was alvorens de dwang voorzienbaar optrad; of
- indien de mate van dwang niet opweegt tegen de ernst van het door betrokkene begane misdrijf.

3. *Zelfverdediging*: Indien aan één van de volgende situaties is voldaan leidt handelen uit zelfverdediging er in ieder geval niet toe dat betrokkene daarmee gevrijwaard is van verantwoordelijkheid voor zijn daden:

- indien geen geloof gehecht kan worden aan het bestaan van de door betrokkene gestelde bedreiging;
- indien de bedreiging waartegen betrokkene zich te weer zegt te hebben gesteld niet opweegt tegen de ernst van het door betrokkene begane misdrijf;
- indien ook voor betrokkene duidelijk moet zijn geweest dat het door betrokkene begane misdrijf de ontstane dreiging niet had kunnen afwenden; of
- indien betrokkene niet slechts één misdrijf heeft gepleegd, maar gedurende een langere periode meerdere misdrijven heeft gepleegd.

b. Algemeen kader bij artikel 1F (b): de predominantietest

De predominantietest dient te worden toegepast bij relatieve politieke misdrijven. Deze test kan achterwege blijven bij absolute politieke misdrijven en absolute niet-politieke misdrijven. Hieronder komen deze drie soorten misdrijven aan bod. De predominantietest wordt beschreven onder het kopje relatieve politieke misdrijven.

1. *Relatieve politieke misdrijven* zijn op zichzelf commune delicten die - al dan niet mede - zijn gepleegd om een politiek doel te bereiken. Teneinde te kunnen bepalen of een relatief politiek misdrijf een overwegend politiek karakter heeft en om die reden als

politiek misdrijf dient te worden aangemerkt, dient de predominantietest te worden toegepast. Bij deze test wordt het politieke element van het misdrijf afgewogen tegen het gemeen element ervan en wordt gekeken of wordt voldaan aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Het misdrijf wordt geacht een politiek misdrijf te zijn indien:

- er een direct verband bestaat tussen het door betrokkene gepleegde misdrijf en het door hem aangehaalde doel; én
- het door betrokkene gepleegde misdrijf een effectief middel vormde om de door hem aangehaalde politieke doelstelling te realiseren; én
- betrokkene geen vreedzame middelen ter beschikking stonden; én
- het door betrokkene gepleegde misdrijf in een redelijke verhouding staat tot het door hem nagestreefde doel. Het betreft hier dus cumulatieve voorwaarden.

Indien geen geloof kan worden gehecht aan het door betrokkene aangehaalde politieke doel of indien aan één of meer van bovenstaande voorwaarden niet is voldaan kan het misdrijf dat betrokkene heeft begaan niet worden beschouwd als politiek misdrijf en kan, indien het een ernstig misdrijf betreft dat buiten Nederland en voorafgaand aan de eventuele toelating als vluchteling tot Nederland is begaan, artikel 1F (b) van toepassing worden verklaard. Overigens zal in een democratie nooit aan de onder het derde gedachtestreepje gestelde voorwaarde kunnen worden voldaan. Dan zijn er immers wel vreedzame middelen om het doel te bereiken.

Voorbeelden van relatieve politieke misdrijven waarop de predominantietest moet worden toegepast zijn:

- moord, doodslag of terroristische activiteiten (tenzij deze misdrijven vallen binnen het bereik van het Europees Verdrag ter bestrijding van terrorisme van 1977¹⁴ en/of de resoluties 1269 en 1373 van de Veiligheidsraad van de VN van respectievelijk 19 oktober 1999 en 28 september 2001 inzake terrorisme¹⁵; dan kan de predominantietest achterwege blijven);
- mishandeling (tenzij mishandeling hier moet worden beschouwd als fol-

tering/marteling; dan kan de predominantietest achterwege blijven);
- drugshandel;
- roofovervallen (in het bijzonder bij buitensporig geweldsmisbruik en/of slachtoffers); en
- brandstichting (in het bijzonder als het gevaarlijke installaties betreft en/of bij slachtoffers).

Indien voornoemde misdrijven vallen binnen de delictsomschrijving van enig bindend internationaal instrument dat bepaalt dat er in geval van een misdrijf dat binnen het bereik van dat instrument valt geen sprake kan zijn van een politiek misdrijf en/of van vluchtelingenschap, kan de predominantietest achterwege blijven en kan artikel 1F (b) van toepassing worden verklaard. In dat geval is er sprake van een absoluut niet-politiek misdrijf.

2. Absolute niet-politieke misdrijven voldoen bij voorbaat niet aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit en kunnen daarom nimmer als politiek misdrijf worden beschouwd. Daarnaast zijn misdrijven die vallen binnen de delictsomschrijving van enig bindend internationaal instrument dat bepaalt dat er in geval van een misdrijf dat binnen het bereik van dat instrument valt geen sprake kan zijn van een politiek misdrijf en/of van vluchtelingenschap, aan te merken als absolute niet-politieke misdrijven. Voorbeelden van dergelijke instrumenten zijn het Genocide Verdrag, het Europees Verdrag ter bestrijding van terrorisme en de resoluties 1269 en 1373 van de Veiligheidsraad van de VN van respectievelijk 19 oktober 1999 en 28 september 2001 inzake terrorisme. Bij absolute niet-politieke misdrijven kan de predominantietest achterwege blijven en kan artikel 1F (b) van toepassing worden verklaard. Voorbeelden van misdrijven die bij voorbaat als niet-politiek zijn aan te merken zijn:
- moord, doodslag of terroristische activiteiten die vallen binnen het bereik van het Europees Verdrag ter bestrijding van terrorisme van 1977¹⁶;
- het deelnemen aan en/of ondersteunen van terroristische activiteiten zoals omschreven in de resoluties 1269 en 1373 van de Veiligheidsraad van de VN van respectievelijk 19

oktober 1999 en 28 september 2001 inzake terrorisme¹⁷;
- verkrachting;
- oorlogsmisdrijven;
- misdrijven tegen de menselijkheid;
- foltering;
- genocide¹⁸; en
- slavernij/slavenhandel.

3. Absolute politieke misdrijven zijn misdrijven met een puur politiek karakter en waarbij uit de delictsomschrijving blijkt dat zij zijn gericht tegen de staat. Bij absolute politieke misdrijven kan de predominantietest achterwege blijven en kan artikel 1F (b) niet worden toegepast. Voorbeelden van absolute politieke misdrijven zijn hoogverraad en het verstoren van verkiezingen. Overige voorbeelden van absolute politieke misdrijven zijn weergegeven in het Wetboek van Strafrecht, Tweede Boek, Titels I tot en met IV. Indien absolute politieke misdrijven in de hiervoor bedoelde zin echter vallen binnen de delictsomschrijving van enig bindend internationaal instrument dat bepaalt dat er in geval van een misdrijf dat binnen het bereik van dat instrument valt geen sprake kan zijn van een politiek misdrijf en/of van vluchtelingenschap, kan met betrekking tot de toepasselijkheid van artikel 1F (b) niet worden gesproken van een politiek misdrijf. In dat geval is er sprake van een absoluut niet-politiek misdrijf. Voorbeelden van dergelijke instrumenten zijn het Genocide Verdrag, het Europees Verdrag ter bestrijding van terrorisme en de resoluties 1269 en 1373 van de Veiligheidsraad van de VN van respectievelijk 19 oktober 1999 en 28 september 2001 inzake terrorisme.

c. Algemeen kader bij artikel 1F (c)
Teneinde te kunnen bepalen of een overheidsdienaar individueel verantwoordelijk dient te worden gehouden voor handelingen die zijn gericht tegen de doelstellingen en/of beginselen van de VN, moet bezien worden of ten aanzien van hem moet worden aangenomen dat zijn functionele of feitelijke verantwoordelijkheid op een dusdanig niveau ligt dat hij geacht mag worden zich van de plaats van zijn staat binnen de internationale gemeenschap bewust te zijn, dan wel of uit diens persoonlijke achtergrond blijkt dat hij kennis heeft of had moeten hebben van de doelstellingen

en/of beginselen van de VN. Indien hiervan sprake is kan aan betrokkene artikel 1F worden tegengeworpen. Teneinde te kunnen bepalen of een niet-overheidsfunctionaris individueel verantwoordelijk dient te worden gehouden voor handelingen die zijn gericht tegen de doelstellingen en/of beginselen van de VN, moet bezien worden of ten aanzien van hem moet worden aangenomen dat er in zijn persoon gelegen factoren zijn waaruit moet worden geconcludeerd dat hij kennis heeft of had moeten hebben van deze doelstellingen en/of beginselen. Indien hiervan sprake is kan aan betrokkene artikel 1F worden tegengeworpen. Uitgangspunt bij het bepalen of er sprake is van artikel 1F (c) is dat de internationale bescherming als vluchteling slechts dient te worden onthouden aan personen die deze bescherming evident onwaardig zijn op grond van de door hen gepleegde misdrijven.

Inhoud overig

Bij eerstvolgende aanvulling Vreemdelingencirculaire toevoegen aan C1/4.6.4, na laatste alinea ("Een en ander ligt anders in de situatie waar gezinsleden op zelfstandige gronden ... Ook in de beoordeling van deze aanvraag wordt artikel 1F tegengeworpen"):

Indien een asielzoeker op zelfstandige gronden in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel kunnen er aanwijzingen zijn dat artikel 1F mogelijk van toepassing is op een gezinslid in het buitenland, indien deze een verblijfsvergunning zou aanvragen in Nederland. Indien er sprake is van dergelijke aanwijzingen dient de betreffende IND-medewerker de korpschef hiervan in kennis te stellen, in de zin dat iedere aanvraag tot verblijf van betrokkene dient te worden voorgelegd aan de IND, Regionale Directie Zuid-West, unit 1F-zaken. De korpschef dient hiervan een aantekening te maken in zijn registratiesystemen.

Bij eerstvolgende aanvulling Vreemdelingencirculaire toevoegen aan C3/10.14, bovenaan:

Indien er aanwijzingen zijn dat artikel 1F mogelijk van toepassing is, en de

aanvraag wordt afgedaan op de imperatieve afwijzingsgronden van artikel 30 Vreemdelingenwet, dient de betreffende IND-medewerker de korpschef hiervan in kennis te stellen in de zin dat iedere aanvraag tot verblijf van betrokkene dient te worden voorgelegd aan de IND, Regionale Directie Zuid-West, unit 1F-zaken. De korpschef dient hiervan een aantekening te maken in zijn registratiesystemen.

Bij eerstvolgende aanvulling Vreemdelingen-circulaire toevoegen aan C3/10.14, toevoegen aan het einde van de laatste alinea ("Indien artikel 1F van toepassing is, wordt de beschikking ... er termen aanwezig zijn om over te gaan tot strafrechtelijke vervolging"):

Tevens wordt de korpschef bericht dat betrokkene op geen enkele wijze verblijf mag worden toegestaan en dat iedere daartoe strekkende aanvraag dient te worden voorgelegd aan de IND, Regionale Directie Zuid-West, unit 1F-zaken. Van dit bericht dient de korpschef een aantekening te maken in zijn registratiesystemen.

Tot slot

Voorzover van toepassing zullen de bovenstaande wijzigingen zo spoedig mogelijk in een aanvulling op de Vreemdelingen-circulaire 2001 worden verwerkt.

De Staatssecretaris van Justitie, namens de Staatssecretaris, de Hoofdinspecteur van de Immigratie- en Naturalisatiedienst, H.W.M. Schoof.

¹ Nederland heeft het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof op 17 juli 2001 geratificeerd.

² Met betrekking tot deze definities dient het Statuut van Rome gezien te worden als de vaststelling van die misdrijven waarover het Internationaal Strafhof rechtsmacht geniet. Bovendien geven de Statuten van het Joegoslavië- en Rwanda-Tribunaal van respectievelijk 1993 en 1994 soortgelijke definities. Laatstgenoemde Statuten maken onderdeel uit van resoluties van de Veiligheidsraad. Onder internationaal recht is een resolutie van de Veiligheidsraad zonder meer bindend. Overigens doet het Statuut van Rome niets af aan de geldigheid van eerdere verdragen die zijn gesloten op het gebied van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid.

Resoluties 808 en 827 van de Veiligheidsraad van de VN (1993) gaat over de instelling van het Internationaal Joegoslavië-Tribunaal. Resolutie 955 van de Veiligheidsraad van de VN (1994) gaat over de instelling van het Internationaal Rwanda-Tribunaal. De statuten van deze tribunalen zijn onderdeel van deze resoluties.

³ Misdrijven tegen de vrede worden nader gedefinieerd in resolutie 3314 XXIX van de Algemene Vergadering van de VN van 14 december 1974.

⁴ Uitspraak van 10 augustus 1995 in de zaak Tadic (IT-94-I-T).

⁵ Het betreft hier onder meer vliegtuigkaping, aanslagen op internationaal beschermde personen, ontvoering, gijzeling, vrijheidsberoving en bomaanslagen en -brieven. Volgens het Verdrag ter bestrijding van terrorisme kan er binnen haar bereik geen sprake zijn van een politiek misdrijf.

⁶ In resoluties 1269 en 1373 van de Veiligheidsraad van de VN van respectievelijk 19 oktober 1999 en 28 september 2001 inzake terrorisme is bepaald dat deelnemers aan en/of ondersteuners van terroristische activiteiten overeenkomstig (inter)nationaal recht moeten worden uitgesloten van de bepalingen van het Vluchtelingenverdrag. Het is van belang om bij de uitleg van het begrip "terroristische activiteiten" aan te sluiten bij de (inter)nationaal rechtelijke ontwikkelingen op dit gebied. Onder internationaal recht is een resolutie van de Veiligheidsraad overigens zonder meer bindend.

⁷ Een dergelijk misdrijf voldoet bij voorbaat niet aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit waaraan volgens de predominantietest (zie 13.3.3) dient te worden getoetst en kan derhalve nimmer worden beschouwd als politiek misdrijf.

⁸ Artikel 7 van het Genocide Verdrag van 1948 bepaalt dat genocide niet kan worden beschouwd als politiek misdrijf.

⁹ Dergelijke misdrijven voldoen bij voorbaat niet aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit waaraan volgens de predominantietest (zie 13.3.3) dient te worden getoetst en kunnen derhalve nimmer worden beschouwd als politieke misdrijven. Uit diverse bronnen van internationaal recht - waaronder de Verdragen van Genève van 1949 en de daarbij behorende Aanvullende Protocolen I en II, het Verdrag tegen Foltering van 1984 (artikel 1 en 2), het Genocide Verdrag van 1948, het Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten van 1966 (artikel 4, 6, 7 en 8) en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 1948 (artikel 5) - blijkt bovendien de ernst en het absolute karakter van het verbod van dergelijke misdrijven.

¹⁰ Het betreft hier onder meer moord (tenzij deze valt binnen het bereik van het Europees Verdrag

ter bestrijding van terrorisme, dan kan de predominantietest achterwege blijven. Volgens het Verdrag kan er binnen haar bereik geen sprake zijn van een politiek misdrijf); doodslag (idem); het plegen van terroristische aanslagen (idem); mishandeling (tenzij deze moet worden beschouwd als foltering/marteling, dan kan de predominantietest achterwege blijven); drugshandel; roofovervallen (in het bijzonder bij buitensporig geweldsmisbruik en/of slachtoffers); en brandstichting (in het bijzonder als het gevaarlijke installaties betreft en/of bij slachtoffers).

¹¹ Volgens resolutie 1373 van de Veiligheidsraad van de VN van 28 september 2001 vormt internationaal terrorisme een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid. De handhaving van de internationale vrede en veiligheid is één van de doelstellingen van de VN. Het is van belang om bij de uitleg van het begrip "terrorisme" aan te sluiten bij de (inter)nationaal rechtelijke ontwikkelingen op dit gebied.

¹² In dit verband dient het leerstuk van de subjectieve overmacht als uitgangspunt te worden gehanteerd. Bekeken moet worden of van de minderjarige redelijkerwijs verwacht kon worden weerstand te bieden aan de op hem uitgeoefende druk om in dienst te treden.

¹³ Hierbij moet worden gedacht aan ernstige gewelddadigheden waarmee de indiensttreding gepaard gaat, in het bijzonder wanneer het traumatische gebeurtenissen betreft.

¹⁴ Het betreft hier onder meer vliegtuigkaping, aanslagen op internationaal beschermde personen, ontvoering, gijzeling, vrijheidsberoving en bomaanslagen en -brieven. Volgens het Verdrag ter bestrijding van terrorisme kan er binnen haar bereik geen sprake zijn van een politiek misdrijf.

¹⁵ In resoluties 1269 en 1373 van de Veiligheidsraad van de VN van respectievelijk 19 oktober 1999 en 28 september 2001 inzake terrorisme is bijvoorbeeld bepaald dat deelnemers aan en/of ondersteuners van terroristische activiteiten overeenkomstig (inter)nationaal recht moeten worden uitgesloten van de bepalingen van het Vluchtelingenverdrag. Het is van belang om bij de uitleg van het begrip "terroristische activiteiten" aan te sluiten bij de (inter)nationaal rechtelijke ontwikkelingen op dit gebied. Onder internationaal recht is een resolutie van de Veiligheidsraad overigens zonder meer bindend.

¹⁶ Het betreft hier onder meer vliegtuigkaping, aanslagen op internationaal beschermde personen, ontvoering, gijzeling, vrijheidsberoving en bomaanslagen en -brieven. Volgens het Verdrag ter bestrijding van terrorisme kan er binnen haar bereik geen sprake zijn van een politiek misdrijf.

¹⁷ In resoluties 1269 en 1373 van de Veiligheidsraad van de VN van respectievelijk 19 oktober 1999 en 28 september 2001 inzake terrorisme is bepaald dat deelnemers aan en/of ondersteuners van terroristische activiteiten overeenkomstig (inter)nationaal recht moeten worden uitgesloten van de bepalingen van het Vluchtelingenverdrag. Het is van belang om bij de uitleg van het begrip "terroristische activiteiten" aan te sluiten bij de (inter)nationaal rechtelijke ontwikkelingen op dit gebied. Onder internationaal recht is een resolutie van de Veiligheidsraad overigens zonder meer bindend.

¹⁸ Artikel 7 van het Genocide Verdrag van 1948 bepaalt dat genocide niet kan worden beschouwd als politiek misdrijf.